

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第192號

111年2月17日辯論終結

原告 交通部觀光局日月潭國家風景區管理處

代表人 簡慶發

訴訟代理人 蔡本勇 律師

被告 郭銓慶

訴訟代理人 洪堯欽 律師

劉健右 律師

黃薌瑜 律師

上列當事人間因補助費事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：被告於民國101年7月26日，向松林造船有限公司訂造全長17.7公尺單體內湖載客小船乙艘(採用電動馬達與柴油引擎複合動力推進系統，純電力推動船速為6節巡航4小時，下稱系爭船舶)，並於101年11月8日依約新建竣工。被告依日月潭電動載客船舶補助要點(下稱系爭補助要點)規定，於101年10月31日向原告遞交日月潭電動載客船舶補助申請表等文件，申請補助系爭船舶之新建費用，原告依系爭補助要點規定，核驗後提送其所屬電動船補助審查小組審查，該小組101年12月18日決議：原則同意補助新臺幣(下同)560萬元，請被告依委員意見修正，並於12月26日前提送相關文件向原告請款。被告依旨辦理後，原告以101年12月26日觀潭管字第1010301185號函(下稱系爭函)，通知被告同意通過前所申請之系爭船舶補助，並將撥款入帳。嗣被告將

01 系爭船舶由油電混合推進系統改以純柴油機推進，並由交通
02 部航港局於108年7月29日換發小船執照，原告以109年7月22
03 日函通知被告應返還前揭補助款，惟被告未返還該款項，原
04 告乃提起本件行政訴訟。

05 二、原告主張略以：

06 (一)、被告於101年10月間，向原告申請日月潭電動載客船舶新建
07 船體補助款項新建船體1,668,800元、電動馬達224,000元、
08 充電電池模組2,480,000元、電池管理系統129,000元、增程
09 充電系統443,000元、備用複合動力系統555,200元、船舶自
10 動辨識系統100,000元，共計560萬元，經竣工報告及補助核
11 驗報告審核通過後，原告以系爭函悉數撥放補助款予被告。
12 依被告向原告申請補助之意思表示，其真意係為契約要約行
13 為，原告同意撥放補助款之意思表示，則為契約承諾行為，
14 雙方已成立公法上之行政契約關係，縱無單一書面契約存
15 在，亦得成立公法上之契約關係，且在行政程序法未有規定
16 時，準用民法相關之規定。

17 (二)、被告於108年間未取得原告同意，逕向交通部航港局申請將
18 系爭船舶之油電混合推進系統變更以純柴油機推進，而換發
19 小船執照。依被告申請補助款時，曾切結聲明其保證本申請
20 案符合政府相關法令，所檢附之資料文件皆與正本相符且無
21 偽造，如有違反願接受相關法律之處分且負一切責任並退還
22 全數補助款，及賠償補助機關所受之一切損害，其並同意遵
23 循系爭補助要點及其他有關規定，復參酌系爭補助要點第13
24 點規定，備用複合動力系統應僅作為電力系統失效時之備用
25 系統，且不得以此為主要推進模式，被告上開所為，顯已違
26 反切結聲明及系爭補助要點之內容。系爭補助要點雖未規定
27 被告行為違反相關規定之法律效果，惟依民法第148條第2項
28 誠信原則及同法第226條、第255條、第256條等規定，被告
29 未經原告同意，逕將系爭船舶之油電混合推進系統變更以純
30 柴油機推進之行為，為可歸責於被告之事由，致給付不能，
31 且依契約之性質或當事人之意思表示，被告非於一定時期為

給付不能達該契約之目的，而被告不按照時期給付者，原告得不為催告，解除前開行政契約。是以，原告於108年10月1日委請律師函催被告於文到一個月內，將純柴油機推進系統恢復為油電混合推進系統，被告置之不理，原告另以109年7月22日函為解除雙方契約之意思表示送達，上開公法上契約關係已不存在，原告依民法第259條及公法上不當得利等規定，自得請求被告返還補助款項560萬元。

(三)、系爭補助要點第12點規範電池交換費用之內容，該要點內容電池交換機制精神，係以充電交換站概念補助電池充電費用，並非補助汰舊電池設備，型式類似電動機車電池交換站，然囿於成本限制，目前國內尚未建立提供船舶電池交換站之服務等語。為此聲明求為判決：被告應給付原告560萬元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息。

三、被告則略以：

(一)、被告填具日月潭電動載客船舶補助申請表，於101年10月31日向原告申請補助560萬元，而系爭船舶業於101年11月8日建造完成，經原告審查後，以系爭函同意補助並撥款560萬元予被告，是系爭船舶於原告撥款補助前，既已建造完成，被告並無領取補助款，卻不建造電動船舶之事，此觀系爭補助要點第1點規定可知，補助目的係為新建電力推進船舶，而在原告撥款補助之前，被告早已新建系爭船舶完成，補助之行政目的顯然早已達成，並無嗣後藉詞令被告返還補助款之理。

(二)、系爭船舶於101年11月建造完成後，即在日月潭風景區載運遊客，然機械及電子設備之壽命有限，充電電池之損耗率尤高。系爭船舶使用6年後，已有多項設備須維修、更新，尤其系爭船舶上之68顆充電電池，在108年已全數損壞，被告拆下50餘顆另尋適當處所存放，所剩10餘顆電池仍在系爭船舶上，但已無法正常運轉。又系爭船舶為玻璃纖維建造，屬於FRP(Fiber-reinforced plastic，玻璃纖維強化樹脂)

01 船，依財政部國稅局所定之固定資產耐用年數表所載，FRP
02 船之耐用年數為5年，是系爭船舶已超過FRP船之耐用年數，
03 顯無耗費鉅資更新設備之價值。尤其，系爭船舶建造時，68
04 顆充電電池共花費328萬元，但在108年間充電電池已全數損
05 壞，系爭船舶若要以電動馬達運轉，僅更換充電電池即須花
06 費數百萬元，遑論相關設備，而系爭船舶在新建時，即有配
07 備燃油推進系統，即使電動馬達無法運轉，仍可使用燃油動
08 力推進。被告若花費數百萬元更新充電電池，更新後之充電
09 電池在5、6年後仍可能再度損壞，屆時再支出數百萬元，更
10 新充電電池之花費亦將付諸流水，然若不更新充電電池，亦
11 不使用燃油系統，則系爭船舶只能報廢。從而，被告經衡量
12 後，最後只能決定不維修已經損壞之充電電池，而選擇將系
13 爭船舶改以原有之燃油系統作為推進動力，並據實向交通部
14 航港局申報。被告如上選擇，從經濟生活觀察，誠屬最適當
15 之作法，自無違反誠實信用原則可言。

16 (三)、系爭補助要點第14點雖規定，不得以備用動力系統作為主要
17 推進模式，惟違反時之法律效果，僅原告得取消相關如充電
18 補貼、船席租金優惠、上架優惠等配套優惠措施而已，並未
19 賦予原告得解除契約及追回系爭船舶補助款之權利。又系爭
20 補助要點並無任一條文提及原告得嗣後解除、終止契約，更
21 未提及原告得請求返還補助款；亦即，原告並無法定解除權
22 之存在，其主張解除契約，請求被告應返還全部補助款，誠
23 屬無據等語抗辯。為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

24 四、本院查：

25 (一)、按提起行政訴訟請求法院裁判者，應以有權利保護必要為前
26 提；且權利保護必要之要件，為法院於訴訟程序任何階段皆
27 應依職權調查之事項，倘原告之訴欠缺權利保護必要之要件
28 者，應認其訴為無理由，予以判決駁回。又行政法院主要係
29 提供人民於其權利受侵害時之救濟管道，並非代替行政機關
30 完成其行政任務。故如行政機關有更直接、有效、簡便、迅
31 速之救濟途徑，卻放棄自身之行政作為手段，或認其命人民

01 為財產上給付之表示並非行政處分，而訴請行政法院以判決
02 之強制作用來完成其自身應負之行政任務時，尚難謂在行政
03 訴訟制度上具有權利保護之必要性，其訴即無值得權利保護
04 之利益存在，應認原告之訴為無理由，而為其敗訴之判決
05 (最高行政法院108年度判字第293號、108年度上字第975號
06 判決意旨參照)。又行政程序法第123條第3款規定：「授予
07 利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分
08 機關依職權為全部或一部之廢止：三、附負擔之行政處分，
09 受益人未履行該負擔者。」、第124條規定：「前條之廢
10 止，應自廢止原因發生後二年內為之。」、第125條規定：
11 「合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較
12 後之日時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受
13 廢止者，得溯及既往失其效力。」、第127條規定：「(第1
14 項)授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢
15 或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往
16 失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。其行
17 政處分經確認無效者，亦同。(第2項)前項返還範圍準用民
18 法有關不當得利之規定。(第3項)行政機關依前二項規定請
19 求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益
20 人返還之。……」依上開規定可知，授予利益之合法行政處
21 分，其附有負擔，而受益人未履行該負擔者，得由原處分機
22 關自廢止原因發生後2年內，依職權為全部或一部之廢止，
23 並得溯及既往失其效力，且其內容係提供一次或連續之金錢
24 給付者，受益人應依民法有關不當得利之範圍返還因該處分
25 所受領之給付，原作成授益處分機關得直接作成書面行政處
26 分確認返還範圍，並限期命受益人返還。又所謂負擔，原則
27 上係指行政機關作成授益處分同時，另片面課予相對人一定
28 作為或不作為義務。惟我國行政實務上，授益處分有時可能
29 著眼於相對人出具切結書，承諾履行一定作為或不作為義務
30 而後始決定作成，因此，授益處分的相對人對行政機關負有
31 切結書所宣示之義務，可認係一種「負擔」，而其存在，也

的確構成行政機關當初願意作成授益處分的關鍵考量因素。此於學說上，有稱之為「準負擔」或「處分外負擔」（下稱準負擔），與上開法文中所謂之負擔雖不相同，但確實發揮與負擔相同的功能，且無信賴保護之顧慮。是而，在相對人不履行該準負擔時，行政機關應有權廢止原授益處分（最高行政法院104年度判字第523號判決意旨可參）。

(二)、上開事實概要欄所述之事實，有系爭船舶建造合約書（本院卷第191-201頁）、補助申請文件（本院卷第31-91頁）、核驗報告書（本院卷第93-149頁）、101年12月18日「日月潭電動載客船舶補助審查會議」紀錄（本院卷第307-311頁）、原告101年12月21日函及附件（本院卷第21-29頁）、系爭函（本院卷第151頁）、中華民國小船執照（本院卷第155頁）、原告109年7月22日函（本院卷第169頁）等件在卷可稽，復為兩造所不爭執，堪認為真。經查：

1.原告以101年6月5日觀潭管字第1010300448號令訂定發布之系爭補助要點第1點規定：「交通部觀光局日月潭國家風景區管理處（以下簡稱本處）為補助日月潭既有柴油動力載客船舶改裝或新建為電力推進船舶，以符合節能減碳潮流並提昇載客船舶品質，特訂定本要點。」、第2點規定：「補助對象：領有中華民國政府核發之客船安全證書或小船執照，並經日月潭水庫管理機關（構）許可於日月潭水域航行之載客船舶所有人。」、第3點規定：「補助條件：（一）船體：船全長不超過二十一公尺，全寬不超過七公尺。（二）電力推進系統性能：A. 小船：純電力推進狀態下，需能以船速六節連續航行四小時以上。……（三）電力推進系統充電方式：需以可重複充電電池為主要能源，直接驅動電動馬達推動船身行駛，其充電設備應與本處設置之充電設備相容。」、第4點規定：「補助項目：（一）改裝：……（二）新建：含船身建造費用、電動馬達系統、可充電電池模組、電池管理系統、增程充電系統、備用複合動力系統與船舶自動辨識系統之採購及安裝測試等必要費用。」、第5點規定：「補助金額及數

量：(一)本處依各該年度立法院預算核定程序公告各該年度電動船舶改裝或汰換補助總金額、受理核驗申請時間及內容，或終止補助，各年度補助金額對照表(如附件一)。(二)各年度補助順序以補助對象向遞交『補助申請文件』收文時間為準，各補助項目說明及基準表(詳附件二)。(三)因當年度公告總補助金額用罄，以致未能獲得撥付補助金者，得依當年申請遞件順序遞補至隔年度之公告額度內，其補助金額亦以隔年度公告為準。……」、第6點規定：「補助申請方式及所需文件：(一)補助對象應於船舶改裝或新建竣工後，向船舶所在地航政機關申請施行特別檢查，於當年度公告受理補助申請時間內向本處遞交補助申請文件，含『補助申請表』(如附件三)及竣工報告書一式五份如下：1. 船舶檢查合格證書。2. 國內船廠所開立之改裝或新建發票收執聯影本，需加蓋與正本相符章。3. 船舶改裝或新建竣工結算報告書，需以專章就第四點所列補助項目詳列單價及總價分析表、廠牌、規格容量等資料及購買證明文件。4. 電池模組應提出通過安全認證證明文件。5. 增程充電系統及備用複合動力系統所使用引擎應提出符合或優於當年度環保署實施之引擎排放標準證明文件。(無者免)6. 各補助項目施工及竣工照片及說明。7. 清晰船體竣工外觀照片三張(正前、正後與側視三個視角)。8. 自行估算應補助金額及其說明。9. 其他應說明事項。(二)補助對象應詳加確認補助申請文件之正確及有效性，不得因任何理由補件，僅得以重新遞件方式提出補助申請，並重新計算當年度遞件順序。」、第7點規定：「補助核驗方式：(一)本處受理補助申請文件後，將依申請順序委由專業單位進行核驗，並於受理申請後拾個工作日內提出核驗報告書。(二)核驗報告書內容包含：1. 審查申請補助文件正確性及有效性。2. 依第三點所稱補助條件量測其結果。3. 就第四點所稱補助項目核驗實際裝設情形。4. 核驗通過者，提出建議補助金額。續由本處提送電動船補助審查小組審查。5. 核驗不通過者，應提出改善項目。續由本處駁回其申

請，補助對象得於改善完成後，依前點規定重新遞件申請補助，並重新計算當年度遞件順序。」、第8點規定：「補助金額審查及核定方式：(一)本處將依各申請案邀請專家學者五名及本處成員二名組成七人電動船補助審查小組，以審查經核驗通過之申請案。(二)本處將於核驗通過後二十個工作天內就各案召開補助審查小組會議，複審核驗報告書，並邀請申請人出席說明，並依決議核定各案補助金額。(三)本處將於補助審查小組會議後十個工作日內正式函知補助對象審查結果。」、第9點規定：「補助對象應於當年度十一月三十日前備具下列文件向本處申請核給補助款：(一)領據。(二)本處函發之補助審查結果影本。(三)補助事項實支經費總額、本處及其他補助機關實際補助金額之結報表。(四)補助對象之存摺影本。」、第14點規定：「備用複合動力系統應僅作為電力系統失效時之備用系統，船舶所有人應主動向本處提報使用情形。且不得以此為主要推進模式，如經查獲，本處得取消相關如充電補貼、船席租金優惠、上架優惠等配套優惠措施。」、第17點規定：「本要點實施期間為自發布日至中華民國一百十六年十二月三十一日止。」稽此，系爭補助要點係屬給付行政事項之行政規則，為獎勵性給付行政措施，並未直接限制人民自由權利，亦非涉及公共利益或實現人民基本權利保障等重大事項，依司法院釋字第443號解釋所闡述之層級化法律保留原則體系，應屬低密度法律保留，究應對何對象、何事項、依何程序為給付，具體給付之條件、項目、金額、數量等為何，原告基於行政之積極性、公益性，酌量當時之國家政策走向、社會經濟狀況、財政收支餘絀等情形，應有整體性、未來性考量之自由形成空間，縱無法律或其授權之法規命令為依據，原告逕以系爭補助要點作為給付行政措施之規範性基礎，尚難謂與憲法第23條所定之法律保留原則有所違背。

2. 綜觀上開規定可知，系爭補助要點乃原告基於國家級風景區經營管理機關權責(參國家風景區管理處組織通則第1條、第

2條規定)，為符合國家節能減碳政策及提昇潭區載客船舶品質而訂定，且為落實日月潭既有柴油動力載客船舶改裝及新建為電力推進船舶之行政目的，由原告依立法院年度預算核定程序，提列相關預算支應，並公告各年度補助總金額，對經原告核驗通過之申請案，召開補助審查小組會議，以複審、決議各案電動船補助金額，原告依此決議核定發給補助款。從而，被告依據系爭補助要點規定提出本件申請，目的無非在於同意配合原告上開政策，新建系爭船舶以獲得相關金額之補助，至補助與否、實際補助項目與金額等內容，悉由原告依系爭補助要點規定，單方、片面作成決定，被告於本件補助審議程序中，對系爭船舶新建補助內容之形成，並無相當之影響力，是系爭函係屬具有補助行政裁量權之原告，經被告之申請，依系爭補助要點所作成之授益性行政處分。原告雖主張被告申請補助之意思表示係要約，原告同意撥放補助款之意思表示則為承諾，雙方意思表示已合致，本件係成立行政契約關係云云，然按行政契約者，係以行政法上之法律關係為契約標的內容，而發生、變更或消滅行政法上之權利義務之合意而言(行政程序法第135條規定可參)。又契約之成立，基本要件須具有①雙方當事人、②雙方意思表示就契約主要之點成立合致、③雙方當事人均有締結契約而受拘束之意思等。查被告係依系爭補助要點規定提出本件申請，而揆諸系爭補助要點上揭規定內容，該申請僅屬補助給付行政程序發動之性質甚明，又其得於原告所屬補助審查小組會議中出席說明，亦僅係其有參與行政程序之權利，尚難徒以此項程序參與權，遽認被告出席補助審查小組會議即係為其與原告形成補助契約內容之協議程序。再者，本件如何形成補助條件、項目、金額等具體內容之法律效果，依上開審議核給規定與程序可知，係由原告依系爭補助要點單方面作成決定，被告僅能被動配合與接受，對於原告決定之作成並無相當影響力，而非雙方意思表示合致所形成；亦即，雙方意思表示於本件補助內容之形成，並不具有相同之價

01 值，被告所為之申請僅具行政程序啟動要件之程序上意義，
02 對補助內容實體事項之形成不生相當影響，與形成契約內容
03 及成立契約關係之要約，二者有別。原告前揭主張，業已混
04 淆須申請之授益行政處分與行政契約之異別，且與本件審議
05 核給規定與程序未合，自無可採。

06 3.人民受領公法上之金錢給付，如係基於行政機關所作成之授
07 益行政處分者，則公法上不當得利返還義務之形成，必須繫
08 於該授益行政處分失效。因此，除非該授益行政處分無效而
09 自始不生效力，否則鑑於行政處分之存續力，在未經撤銷或
10 廢止而溯及既往失效前，仍屬有效。在此情形下，人民所受
11 領之公法上金錢給付，仍有法律上之原因，自無不當得利問
12 題，而授益行政處分溯及失效後，受益人受有不當得利，自
13 應予以返還。查被告向原告提出本件申請所遞交之日月潭電
14 動載客船舶補助申請表，該表切結聲明欄內載明：「本申請
15 人同意遵循『日月潭電動載客船舶補助要點』及其他有關規
16 定」，並經被告在申請人欄核章(見本院卷第33頁)，而此項
17 切結聲明非系爭補助要點所明定申請補助之構成要件因素，
18 又系爭補助要點僅係作為原告給付行政措施之規範基礎，並
19 未直接限制被告之權利義務，被告除申請系爭船舶補助時，
20 應依系爭補助要點規定提出辦理外，並無遵守系爭補助要點
21 規定之法定義務，故本件以切結聲明方式，要求被告遵守系
22 爭補助要點規定，並非對法律狀況或法律規定所為之指示，
23 而係另具有規制之作用。原告作成系爭函之授益行政處分，
24 並藉由前開申請表上切結聲明欄之連結，同時結合系爭補助
25 要點第14點有關係爭船舶柴油引擎動力推進系統，應僅作為
26 電動馬達電力系統失效時之備用系統，被告應主動向原告提
27 報使用情形，且不得以柴油引擎動力推進系統作為系爭船舶
28 主要推進模式之作為及不作為義務，以之作為決定核給被告
29 系爭船舶560萬元新建補助款之前提要件，上揭切結聲明欄
30 內所載之行為義務，核屬準負擔，是系爭函係屬附準負擔之
31 授益行政處分。若被告事後無正當理由，未履行此行為義務

之準負擔時，原告應得依行政程序法第123條第3款規定廢止系爭函。準此，本件如確有合法廢止原發給系爭船舶補助金授益處分之事由，且原告確有於法定期間內合法廢止該授益處分，並使之溯及既往失其效力，自得依行政程序法第127條第3項規定，作成書面行政處分確認返還範圍，並限期命被告返還之，尚無向行政法院提起一般給付訴訟之必要。

(三)、綜上，原告逕行提起本件一般給付訴訟，無必須由行政法院判決予以權利保護之正當理由，其提起本件不必要之訴訟，欠缺權利保護必要，自應予駁回。

(四)、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。至被告聲請訊問系爭船舶前船長何旻昇，以查明系爭船舶電池損壞而無法維修乙事，核無調查之必要，附此說明。

五、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 3 月 24 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 魏式瑜

法 官 劉正偉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格

者，得不委任律師為訴訟代理人	或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 111 年 3 月 24 日

書記官 鄭聚恩